



La Place de l'Etat en Afrique selon la Banque mondiale : De l'ajustement structurel à l'ajustement social. Les limites d'une politique néo-libérale " amendée "

Nadir Altinok, Tarik Lakhal

► To cite this version:

Nadir Altinok, Tarik Lakhal. La Place de l'Etat en Afrique selon la Banque mondiale : De l'ajustement structurel à l'ajustement social. Les limites d'une politique néo-libérale " amendée ". 2007, 17 p. halshs-00133793

HAL Id: halshs-00133793

<https://shs.hal.science/halshs-00133793>

Submitted on 27 Feb 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Les Documents de Travail de l'IREDU

Working Papers

Institut de Recherche sur l'Education

Sociologie et Economie de l'Education

Institute for Research in the Sociology and Economics of Education

**La Place de l'Etat en Afrique selon la Banque mondiale :
De l'ajustement structurel à l'ajustement social.
Les limites d'une politique néo-libérale « amendée »**

Nadir ALTINOK

Tarik LAKHAL

February 2007

DT 2007/3

**LA PLACE DE L'ÉTAT EN AFRIQUE SELON LA BANQUE MONDIALE :
DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL A L'AJUSTEMENT SOCIAL.
LES LIMITES D'UNE POLITIQUE NEO-LIBERALE « AMENDEE »¹**

Nadir ALTINOK et Tarik LAKHAL
IREDU-CNRS, Université de Bourgogne

Correspondances électroniques :

nadir.altinok@u-bourgogne.fr

tarik.lakhal@u-bourgogne.fr

Working paper IREDU²
--

Résumé. Cette contribution a pour objectif d'analyser le changement de discours que porte la Banque mondiale sur la réforme de l'État en Afrique, et ce dans la sphère éducative. Après examen, il ressort que malgré les nouveaux discours de « lutte contre la pauvreté », la politique néo-libérale de la Banque mondiale accorde à l'État une place toujours aussi mineure dans la conception et l'exécution des politiques éducatives. On aurait pu croire à la réalité d'une évolution de la politique d'ajustement structurel stricte vers une politique d'ajustement social où des acquis fondamentaux seraient pris en compte concernant le domaine social. Il n'en est rien : la politique de lutte contre la pauvreté préserve le cap des politiques d'ajustement, en gardant le soin de préserver un filet social minimal.

Mots-clés : Banque mondiale, État, éducation, Afrique subsaharienne

Classement JEL : H4, I2, O1

¹ Les auteurs tiennent à remercier Sandrine Garcia pour ses fructueux conseils lors de la relecture de cette contribution.

² Publié dans une version quelque peu différente dans *Cahiers de recherche sur l'éducation et les savoirs*, n°3, pp. 189-210

LA PLACE DE L'ÉTAT EN AFRIQUE SELON LA BANQUE MONDIALE : DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL A L'AJUSTEMENT SOCIAL. LES LIMITES D'UNE POLITIQUE NEO-LIBERALE « AMENDEE »

Nadir ALTINOK et Tarik LAKHAL

1. INTRODUCTION

La Banque mondiale se donne un objectif clair : « vivre dans un monde sans pauvreté ». Cet objectif implique le « développement », défini selon F. Perroux comme « nourrir, soigner et éduquer les peuples ». Nombreux sont aujourd'hui les économistes à dénoncer une « grande désillusion » dans les politiques menées au nom du « développement » ou encore un « nouvel ordre éducatif mondial » regressif, pour parler plus précisément de l'objectif éducatif (respectivement, Stiglitz [2003], Laval et Weber [2002]). Ainsi, on observerait un « désencastrement »³ de la sphère éducative, passant de la sphère sociale à la sphère strictement économique. Ce changement visible à travers les « politiques d'ajustement structurel » consiste en une volonté d'imposer une norme d'efficience dans la gestion publique (minimisation des dépenses pour une efficacité maximale). Appliquée à l'éducation, la politique d'ajustement reviendrait ainsi à introduire un principe de rentabilité, souvent au détriment de la qualité des services éducatifs et du principe d'égalité d'accès à ceux-ci. Mais la Banque mondiale semble avoir modifié son discours sur le développement. Pour améliorer l'éducation comme service public, elle redonnerait aujourd'hui davantage de place à l'État dans l'économie. Il semble donc important d'examiner la manière dont se retraduit cette volonté affichée de remédier aux inconvénients d'un libéralisme dont les effets inégalitaires ont été dénoncés, notamment en s'intéressant à la place réelle qui est aujourd'hui, en Afrique subsaharienne, conférée à l'État dans l'économie en général, et dans le secteur de l'éducation en particulier. Avec le poids insoutenable de la dette pour de nombreux pays africains, la Banque mondiale détient un pouvoir d'influence incommensurable tant dans la conception des politiques publiques que dans l'exécution de celles-ci. Ainsi, nous nous proposons d'étudier ses « recommandations » en faveur de la place de l'État dans l'économie. En quoi les actions de la Banque mondiale permettent-elles de penser à une volonté de restaurer le rôle de l'État ? Peut-on croire à une disparition des politiques d'ajustement et à un « retour du social » ?

Après avoir présenté l'institution et l'état actuel de l'éducation dans les pays d'Afrique subsaharienne, nous tenterons de construire une typologie de l'intervention étatique dans l'éducation et, par le biais d'une approche idéal-typique, de la confronter aux « recommandations » de la Banque mondiale ainsi évaluées à son aune. L'approche idéal-typique de Weber nous semble ici pertinente dans la mesure où elle permet de découper l'histoire des discours de la Banque mondiale depuis plus d'un demi-siècle. Par suite, nous essayerons de dégager les limites d'une politique néo-libérale « amendée ».

³ Nous reprenons ici l'analyse de K. Polanyi relative au désencastrement de l'économie de la sphère sociale (« disembedded »), en l'appliquant à l'éducation : les critères économiques prendraient le pas sur les critères de justice sociale, poussant à une séparation entre le management et le principe d'égalité.

2. LA BANQUE MONDIALE ET L'OBJECTIF D'ÉDUCATION POUR TOUS

1.1. La Banque mondiale : Un pouvoir de décision inégal

Créée en 1944, la banque mondiale est composée de plusieurs organismes indépendants qui connaissent néanmoins certaines structures communes. Pour cette raison, il convient de parler de « Groupe de la Banque mondiale »⁴.

Ce groupe est constitué de trois entités de pouvoirs :

- Les États membres : ils fonctionnent comme une association, les membres forment une communauté financière adhérant aux objectifs de la Banque. Étant donné que les voix sont distribuées en fonction des contributions financières, les États les plus riches disposent mécaniquement d'un pouvoir au sein du processus de décision.
- Les organes d'administration : le Conseil des Gouverneurs et le Conseil des Administrateurs (qui élit le Président).
- Les organes de gestion : la Présidence, les différents services techniques et politiques de la Banque, ainsi que le Département de l'évaluation rétrospective des opérations. Le président est en fait toujours un Américain. La Banque compte aujourd'hui environ 10 000 collaborateurs et opère avec un budget annuel d'environ 1 milliards de dollars.

Notons d'ores et déjà le poids écrasant des pays de la Triade dans le processus de décision de l'institution, les États-Unis ayant *de facto* le droit de veto, étant donné sa contribution financière⁵. La Banque mondiale constitue l'institution incontournable pour de nombreux pays d'Afrique subsaharienne afin d'engager une politique éducative.

1.2. Le défi de Dakar pour une scolarisation primaire universelle

Les pays d'Afrique subsaharienne (ASS) sont aujourd'hui confrontés à de nombreux défis. Avec l'impressionnante charge de leur dette, ils doivent faire mieux avec de moins en moins de ressources. Nous présenterons ici brièvement la montée de la dette des pays d'ASS pour ensuite considérer les politiques d'éducation.

Malgré les différentes modalités de rééchelonnement, d'annulation partielle, la dette du Tiers-Monde reste encore aujourd'hui très importante. La dette extérieure de l'Afrique (210 milliards de dollars, Afrique du Sud exclue) a triplé entre 1980 et 1998 ; elle est passée de 97 % à 177 % des exportations de biens et services, et de 27 % à 61 % du Produit national brut (PNB). Le service de la dette, même après rééchelonnement par le Club de Paris, passait (en % des exportations de biens et services) de 11 % à 15 % dont environ la moitié sous forme d'intérêts (Hugon [2001]). Lorsque la dette extérieure devient très importante, les pays concernés apparaissent comme ayant une dette "insoutenable" : dans cette position, une

⁴ La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD, 1944), la Société Financière Internationale (SFI, 1956), l'Association Internationale de Développement (AID, 1960), la Société Financière Internationale (SFI, 1956), le Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI, 1966), l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI, 1988).

⁵ Le processus de décision à la Banque mondiale est similaire à celui appliqué au Fonds monétaire international, à savoir qu'il se fait à la majorité qualifiée à 85%. Les États-Unis disposant d'une quote-part d'environ 18%, ils disposent mécaniquement d'un droit de veto pour toute décision, d'où les critiques virulentes provenant des pays en développement concernant le caractère peu démocratique d'un tel fonctionnement.

grande partie, voire la totalité de leurs recettes publiques doivent être allouées au service de la dette, ce qui prive toute possibilité de politique sociale et place les bailleurs de fonds internationaux dans une position dominante.

Depuis la période de décolonisation, nombreux sont les pays africains à avoir tenté une politique « développementiste », notamment en faveur de l'éducation. Ils ont dévolu une grande partie de leur budget aux domaines sociaux (que sont la santé et l'éducation). Mais, du fait du retard énorme qu'ils avaient par rapport aux autres pays du globe, la scolarisation universelle ne fut atteinte que par une poignée de pays d'Afrique à l'aube des années quatre-vingt-dix (dont l'Afrique du Sud). En 2000, la conférence Dakar a vu réaffirmer le projet de scolarisation universelle promu à Jomtien en 1990. D'après une estimation récente de l'Unesco, près de 103 millions d'enfants sont encore privés d'une éducation de base, dont 39 % sont en Afrique subsaharienne (soit plus de 40 millions d'enfants non scolarisés).

Tableau 1 : Effectif des enfants non scolarisés, et répartition par grande région, 2004

Région	Nombre d'enfants non scolarisés (en milliers)	% du total
Afrique subsaharienne	40 291	38,94 %
Asie du Sud et de l'Ouest	35 808	34,61 %
Asie de l'Est et Pacifique	11 993	11,59 %
États arabes et Afr. du Nord	7 441	7,19 %
Europe Centrale et Orientale	2 688	2,60 %
Asie Centrale	390	0,38 %
Amérique Latine et Caraïbes	2 468	2,39 %
Am. Du Nord et Europe Occ.	2 386	2,6 %
Total monde	103 400	

Source : Unesco [2004]

En 1996, entre ces deux conférences sur l'Education pour tous, était lancée l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Le but de cette initiative était d'encourager les politiques sociales en vue de réduire la pauvreté et de sortir définitivement les pays des rééchelonnements successifs. Les bailleurs de fonds, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en tête, s'étaient engagés à réduire la dette des pays qui entameraient des politiques sociales dites « crédibles », c'est-à-dire qui seraient acceptées par ces mêmes bailleurs. Devant le peu d'enthousiasme des pays candidats et la pression de nombreuses Organisations non gouvernementales (ONG), en 1999, fut lancée à Cologne l'initiative PPTE-renforcée. Lors de ce sommet, les pays du G7 se sont mis d'accord pour concéder une plus grande réduction de dettes à un plus grand nombre de pays, ceci en « allégeant » les critères d'endettement et en opérant une classification entre dette des pays pauvres. Mais les conditions d'allègement étaient les mêmes : les pays concernés devaient effectuer des politiques sociales en contrepartie des allègements de dette.

Plus récemment, en avril 2002, afin de concrétiser la relation politique sociale crédible – allègement de dette, la Banque mondiale a lancé l'initiative « Education for All Fast Track » (EFA FT). Cette initiative qui se veut en cohérence avec l'initiative PPTE renforcée, a pour but de permettre aux pays de bénéficier plus rapidement de l'allègement de la dette et de nouveaux financements s'ils présentent une politique éducative « crédible » basée sur des orientations et un cadrage préalablement fixé dans les grandes lignes par les organisations

internationales. Pour faire partie de l'initiative EFA FT, les pays doivent être soit au point d'achèvement, soit au point de décision dans l'initiative PPTE et présenter un rapport concernant leur politique éducative (celui-ci devant être « crédible », il doit être avalisé par la Banque mondiale et correspondre aux normes énoncées dans World Bank [2002]).

Parallèlement, à Monterrey, en 2002, les pays du G8⁶ se sont réunis et ont affirmé que tout pays qui s'engagerait dans une politique éducative « crédible »⁷ ne se verrait pas pénalisé par un manque financier et recevrait la somme nécessaire pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous.

3. UNE PLACE DE L'ÉTAT QUI SE TRANSFORME AU COURS DE L'HISTOIRE

3.1. Une typologie des différentes interventions de l'État dans la sphère éducative

Nous pouvons dégager une typologie de l'intervention étatique dans le domaine de l'éducation. Il existe trois façons d'intervention de l'État (Poterba [1988]). Tout d'abord, l'instauration d'une taxe « à la Pigou », la décentralisation de l'action de l'État, enfin, l'intervention directe de l'État.

- Premièrement, l'instauration d'une taxe "à la Pigou" (à savoir la mise en place de droits d'entrée dans l'accès à l'école afin d'internaliser les externalités) peut permettre de dégager d'importants revenus, qui seront éventuellement redistribués sous forme de bourses. Pour autant, la mise en place de droits d'entrée dépend de façon cruciale de l'élasticité-prix de demande : si celle-ci varie entre les différentes couches sociales, alors la taxe peut être inéquitable (dans le cas d'une absence de discrimination positive, affirmative action). Or, comme on l'a vu plus haut, l'élasticité prix de la demande d'éducation varie entre les différentes couches sociales de la population d'un pays.
- Deuxièmement, le gouvernement central peut mandater la région ou la commune et lui laisser le soin de financer l'éducation, tout en assurant une accréditation par le haut. Il s'agit ici du système américain de décentralisation du système éducatif. En accréditant les écoles et une scolarité obligatoire et homogène pour les niveaux primaire et secondaire, le gouvernement effectue une mesure d'égalité dans la consommation du bien "éducation". Surtout, cette décentralisation peut permettre au gouvernement central de mieux répartir les fonds aux régions et communes, mais aussi de contrôler le niveau des subventions (allant jusqu'à laisser les communes et régions autonomes financièrement).
- Enfin, l'État peut à la fois contrôler juridiquement le système scolaire (comme c'est le cas dans le mandat), mais aussi en assurer la production. Dans le cas d'une totale décentralisation, le problème est la difficulté pour l'État de contrôler les curriculums dans les différentes régions.

Le tableau 2 résume la typologie employée.

⁶ Le G8 est une organisation non officielle composée de 8 pays : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Fédération de Russie.

⁷ Notons que le terme de « crédibilité » est assez ambigu : il correspond plus à une volonté de satisfaire les « recommandations » de la Banque mondiale plutôt qu'une crédibilité objective. En effet, un pays peut très bien proposer une politique de relance de type keynésienne (dépenses budgétaires importantes pour impulser une demande intérieure forte) mais cette politique serait-elle jugée « crédible » ?

Tableau 2 : Typologie des modes d'intervention étatique en éducation

Typologie	Description
Taxe Pigouvienne	Internaliser les externalités, par exemple en mettant en place des droits d'entrée à l'école
Le mandat	L'État a une place de coordinateur, la décentralisation est de mise : il faut donner du pouvoir aux pouvoirs locaux (territoires, associations, citoyens...).
La centralisation	L'État est au cœur du système éducatif : il gère le système éducatif, définit les normes et curriculums.

Remarquons qu'aucun système éducatif ne peut être placé dans une des typologies citée plus haut. Nous raisonnons en terme idéal-typique au sens de M. Weber. La sociologie wébérienne cherche à fournir une explication logique de ces successions événementielles : elle procède de manière typologique. Le type (ou l'idéal-type), ne prétend être ni la description d'un phénomène historique concret ni l'expression des lois essentielles régissant ce phénomène, mais simplement un instrument conceptuel construit par le savant pour rendre la réalité concrète intelligible rationnellement.

L'élaboration de l'idéal-type passe par trois étapes :

- abstraction, sélection et recomposition des faits ;
- combinaison des éléments les plus significatifs en un ensemble cohérent ;
- amplification des traits les plus caractéristiques du phénomène étudié.

Cette tentative d'utiliser le concept d'idéal-type peut donc nous servir à mieux cerner la position que prend la Banque mondiale concernant la place de l'Etat dans l'éducation.

3.2 Une perspective historique de la vision de la Banque dans la place de l'État dans l'économie

- Après la décolonisation : les politiques budgétaires expansives (1960 - 1980)

Au sortir de la décolonisation, les nouvelles nations africaines disposaient de marges de manœuvres importantes, relatives notamment à leurs ressources en matières premières. Ces ressources financières étaient principalement aspirées par l'Etat qui s'inspirait alors d'une ferveur interventionniste. Il s'agissait de construire les infrastructures de base, que les colonisateurs n'avaient guère pris le soin d'effectuer – sauf lorsqu'il s'agissait de transporter les produits d'importations. Mais bien plus encore, il fallait construire un système de service public de base, c'est-à-dire des systèmes de santé et d'éducation, au plus bas niveau. On pourrait ici parler de politique budgétaire expansive (PBE).

Parallèlement, à partir des années 1960, la Banque mondiale a commencé à donner une place importante au "capital humain", à savoir la santé et l'éducation. D'autres priorités incluaient les besoins de base (*basic needs*) et l'accompagnement du secteur informel. Il est à souligner que les visions d'une grande partie des gouvernements africains et des bailleurs de fonds étaient concordantes et ces pays recevaient des fonds toujours plus importants. Par exemple, en Tanzanie, entre 1969 et 1974, le nombre de centres de soins a triplé, et dès 1978, 97 % de tous les enfants en âge de l'être étaient scolarisés. Des améliorations nettes étaient

visibles quant à la disponibilité de l'eau potable dans les zones rurales, et les campagnes d'alphabétisation avaient connu un succès. Il faut constater que toutes ces politiques étaient financées par des fonds étrangers.

Durant cette période – qui va de la décolonisation au début des années 80 —, nous pouvons émettre l'idée que l'idéal-type de l'intervention de l'Etat dans l'éducation est le système centralisé où l'Etat dispose d'une place tant en matière de coordination qu'en matière d'intervention directe dans la production d'éducation.

- La montée de la dette et du néolibéralisme contraint à l'État à démissionner : les politiques d'ajustement structurel (1980 – 1993)

Néanmoins, la montée de la dette des pays pauvres a contraint ceux-ci à cesser de dépenser plus qu'ils ne gagnaient. Les institutions de Bretton Woods (IBW), après avoir accompli leurs missions historiques pour assurer le développement d'une Europe forte, ont eu une emprise de plus en plus poussée sur le continent africain, débordant largement de leurs statuts initiaux et empiétant allègrement sur la zone d'action de l'Unesco. Dans un contexte de guerre froide opposant le bloc américain au bloc soviétique, les IBW ont renforcé l'image du capitalisme et l'idée d'une "bonne gouvernance", passant par les politiques d'ajustement structurel (PAS). Les PAS englobent deux types de mesures : la stabilisation financière et la transformation structurelle (Hugon [2001]).

Il s'agit de restreindre l'offre de monnaie en mettant en place un encadrement du crédit (l'Etat doit réduire son déficit budgétaire, surtout quand il le couvre en recourant à la planche à billets : donc, baisse des dépenses publiques). Les principaux instruments sont la déréglementation, la privatisation des entreprises publiques, la réforme des finances publiques, la définition de politiques sectorielles. Ces instruments découlent du "consensus de Washington". Ce consensus, longtemps décrié par les « alter-mondialistes »⁸ peut se résumer à un glissement des sphères sociales (telle l'éducation) dans la logique strictement économique, à savoir la recherche d'une rentabilité financière (voir encadré 1). On peut alors parler d'un "nouvel ordre éducatif mondial".

Encadré 1 : Le "consensus de Washington"

En 1990, Williamson a lancé une série de recommandations que l'on qualifie désormais sous le nom de "consensus de Washington". Les organisations internationales ont dès lors appliqué ces prérogatives comme conditionnalités lors des prêts, afin de garantir l'efficacité de ces derniers (Williamson [2000]).

Les principaux instruments sont la déréglementation, la privatisation des entreprises publiques, la réforme des finances publiques, la définition de politiques sectorielles. Ce "consensus" relevait plus d'une idéologie néolibérale que d'une conviction politique (Srinivasan [2000]).

Le "consensus du Washington" recense dix mesures dans la conditionnalité mise en œuvre par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Cet inventaire correspond au consensus des gouvernements du G7 au sein de ces organisations, comme au sein de l'OMC ou de l'OCDE (Assidon [2002]) :

1. Des déficits budgétaires à 1 % ou 2 % du PIB ;

⁸ Notons à cet égard le changement de visage des opposants à la « mondialisation néolibérale » qui veulent désormais d'autres formes de « mondialisations » et ne s'opposent plus directement à l'internationalisation des économies. L'organisation d'un forum mondial parallèle à celui de Davos en est la preuve (i.e. le forum de Porto Alegre).

2. Dépenses publiques : élimination des subventions, considération de l'éducation et de la santé comme un investissement en capital humain et un bien public pur (concernant surtout l'éducation et la santé de base) ;
3. Le système fiscal doit tendre à avoir l'assiette la plus large et un niveau de prélèvement modéré ;
4. Les taux d'intérêts doivent être fixés par le marché et positifs en termes réels s'ils sont réglementés, pour décourager les fuites de capitaux et pour stimuler l'épargne ;
5. Temporairement, un système administré du taux de change pour arriver à une future totale flexibilité de celui-ci (dans le cas de la zone CFA, cette mesure est à relativiser) ;
6. L'ouverture avec la libéralisation des importations. Les restrictions quantitatives doivent être supprimées ; la taxation douanière doit être relativement uniforme et modérée (de 10 % à 20 %) ;
7. L'investissement direct étranger ne doit subir aucune entrave à l'entrée ;
8. Les privatisations sont justifiées par leur impact fiscal positif à court terme et au nom d'une gestion plus efficace ;
9. La dérégulation : levée des différentes réglementations sur l'investissement, les prix, le crédit, etc., considérées comme sources de corruption ;
10. Les droits de propriété doivent être clairement définis et défendus.

Selon les IBW, les politiques d'ajustement structurels devaient permettre aux pays d'ASS de sortir de leur surendettement. Un cercle vertueux était postulé : les prêts d'ajustement, par le biais des réformes structurelles et d'assainissement financier, devaient favoriser la reprise de l'investissement et de la productivité. Ceux-ci devaient conduire à un accroissement de l'offre et de la compétitivité extérieure, entraînant une substitution aux importations et une relance des exportations. La demande augmentait, du fait de la hausse de l'offre. La croissance était alors possible et le remboursement de la dette se révélait réalisable.

La logique prônée est donc celle du marché, régulateur fondamental de l'activité économique. L'Etat a un rôle subsidiaire de cadre juridique œuvrant pour le bon fonctionnement de l'économie, l'organisation de services collectifs et une redistribution solidaire pour les risques exceptionnels. Pour la Banque mondiale, c'est l'insertion dans l'économie mondiale qui est le facteur principal de la croissance économique. L'idée est que l'Etat n'est plus le gestionnaire de la croissance ou le régulateur de l'accumulation, mais qu'il doit se mettre au service de l'émergence de dynamiques économiques transnationalisées.

Cette période a été caractérisée par une vague de libéralisme importante, médiatisée par l'existence d'un « Etat ulcère ». Concernant la typologie présentée dans la figure 1, on pourrait ainsi placer l'intervention de l'Etat dans l'époque de l'ajustement à celui de « taxe pigouvienne ».

- Le nécessaire repositionnement de l'État dans l'économie : les politiques de lutte contre la pauvreté (1993- ?)

Les PAS n'ont presque jamais conduit aux résultats escomptés. Evaluées en fonction des critères de performance de la Banque, et par ses experts, les politiques d'ajustement structurels dans dix-neuf pays enregistrent les résultats suivants entre 1980 et 1986 : ils sont faiblement positifs sur la croissance et les exportations, ne stimulent pas l'entrée des capitaux privés étrangers et ont un effet négatif sur l'investissement⁹. Sur un échantillon de 16 pays de

⁹ L'impact des mesures de libéralisation semble plus positif dans les pays ayant acquis une expérience industrielle suffisante (Turquie et Philippines), mais pas dans les pays où la phase d'industrialisation tournée vers le marché intérieur nécessite encore la protection des industries naissantes (Kenya ou Malawi), et encore moins dans les économies en déclin à spécialisation primaire (Ghana). Voir Assidon [2002].

l'Afrique subsaharienne et de l'océan Indien, Jacquemot et Assidon [1989] montrent que les politiques d'ajustement ne rencontrent pas les flexibilités qu'elles présupposent, sauf dans des économies relativement plus salarisées (Zimbabwe et surtout Maurice).

Le cercle vertueux attendu, censé rééquilibrer les comptes et conduire à la croissance, s'est plutôt soldé par un cercle "vicieux" (Hugon [2001]) :

"Les prêts alourdissent le poids de la dette dans le contexte de rééchelonnement de la dette négociable et de remboursement de la dette liée aux prêts. Il en résulte une réduction des importations, des investissements et des dépenses gouvernementales, qui entraîne une baisse des exportations en volume ; d'où une régression de l'offre. Le contexte international conduit, de plus, à une instabilité des prix des matières premières exportées. Il en résulte une impossibilité de payer le service de la dette : les mécanismes d'endettement permanent obligent à assouplir les conditions financières (annulation et allègement de la dette) et conduisent à des prêts hors projets permettant de maintenir les transferts financiers positifs" (p86).

Une importante critique adressée à cette politique est qu'elle procède d'une interprétation partielle de la réalité : elle oublie ou refuse d'analyser le marché en termes de rapports sociaux. Contrairement aux enseignements de Polanyi, cette analyse « désencastre » le marché du social, comme si la logique économique prédominait sur les rapports sociaux. Le problème est que les rapports sociaux se sont mondialisés en même temps que l'économie de marché et que comparativement, dans certaines régions du monde, les avantages liés à des salaires inférieurs, à une sécurité sociale moindre, à des exigences écologiques moins sévères entraînent des délocalisations qui ont pour effet de créer des pressions sur les populations qui ne sont pas organisées et qui n'ont pas les moyens de se défendre. Ces groupes de populations, « les plus vulnérables »¹⁰ selon la Banque mondiale n'ont pas été pris en compte par cette institution, ou alors trop tard et de façon secondaire¹¹.

Puis, la problématique du rôle de l'Etat en cas de frénésie économique et d'instabilité se fait jour. Celui-ci se trouve doublement affaibli par les rapports internationaux asymétriques et par les PAS qui lui retirent tout moyen d'intervention en cas de forte inflation ou de crise financière. Les institutions étatiques se retrouvent donc démunies et incapables de réagir face aux difficultés. Ce n'est que dans la fin des années 1980 que la Banque mondiale commence son examen de conscience en réexaminant le rôle de l'Etat.

Dans son rapport de 1997, la Banque mondiale modifie officiellement ses perspectives sur l'Etat et en redéfinit les concepts principaux qui, selon elle, doivent le constituer. Ainsi, ce sont les concepts d'efficacité, d'intervention économique, de protection sociale et de régulation des marchés qui ont été revus. Par ce biais, elle a reconsidéré et recontextualisé les objectifs et le rôle de régulation qu'elle demandait à l'Etat de jouer, en faisant passer son rôle d'intervenant direct et de régulateur à celui de catalyseur et de partenaire.

Elle a axé sa politique de façon explicite pour la lutte contre la pauvreté dès le rapport de 1990. D'après la Banque, il fallait « mieux faire l'essentiel », c'est-à-dire assurer les fondements d'un régime de droit, un environnement macro-économique stable ainsi qu'un train de mesures sociales qui vient s'ajouter aux exigences plus anciennes, à savoir : des services élémentaires de santé publique, un enseignement primaire pour tous, une infrastructure de transport adéquate et un filet de protection sociale minimum. Il s'agit également d'exiger des Etats qu'ils se rapprochent du citoyen, qu'il y ait un partenariat, une

¹⁰ Expression utilisée dans le Rapport sur le développement dans le monde de 1997.

¹¹ La mise en place du « filet social de l'ajustement » n'est réellement intervenu qu'en 1986 et il faut rappeler qu'il s'agissait uniquement de mettre sous perfusion temporaire quelques grappes de populations...

participation de la « société civile ». On pourrait décrire donc la période récente comme celle des « politiques de lutte contre la pauvreté » (PLP).

Le processus participatif (*empowerment*) est censé donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie, en permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes. A travers la participation, on introduit l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'Etat, avec pour objectif le respect du principe de responsabilité démocratique (*accountability*), qui était souvent négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres (Cling et al. [2002]).

Cette participation doit se refléter à travers les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), qui servent de base pour la lutte contre la pauvreté. Ceux-ci sont censés apporter de nombreux changements (voir tableau 2). Tout d'abord, la rédaction d'un seul rapport (le DSRP) et non un rapport pour chaque institution internationale permet de faciliter la tâche des administrations publiques locales. Par ailleurs, l'idée d'« appropriation nationale » soulignerait l'idée que les décisions politiques sont prises par les Etats eux-mêmes (ou encore la société civile) et non la Banque mondiale. Notons également l'annonce de la prise en compte des spécificités nationales, contrairement aux politiques d'ajustement structurel qui s'imposaient de façon identique à tous les pays endettés.

**Tableau 3 : Des politiques d'ajustement aux luttes contre la pauvreté :
Quels changements supposés ?**

	Politiques d'Ajustement structurel (PAS)	Politiques de Lutte contre la pauvreté (PLP)
Objectif principal	Ajustement structurel	Lutte contre la pauvreté
Intitulé des instruments	- Document Cadre de Politique Economique (DCPE) - Crédit d'Ajustement Structurel (Banque mondiale) - Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FMI)	- Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) - Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (Banque mondiale) - Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FMI)
Traitement de la dette	Indirect (Club de Paris)	Allègement de la dette (PPTE)
Elaboration	- Politique imposée de l'extérieur - Décidée d' "en haut" - Secret	- Politique élaborée par le pays - Approche "par le bas" - Transparence
Prise en compte des spécificités nationales	Faible	Forte
Financement	Priorité aide-projet	Priorité aide budgétaire
Suivi des indicateurs/ conditionnalités	Indicateurs de moyens	Indicateurs de résultats

Source : Cling et al. [2002].

Les trois parties sont censées coordonner leurs actions :

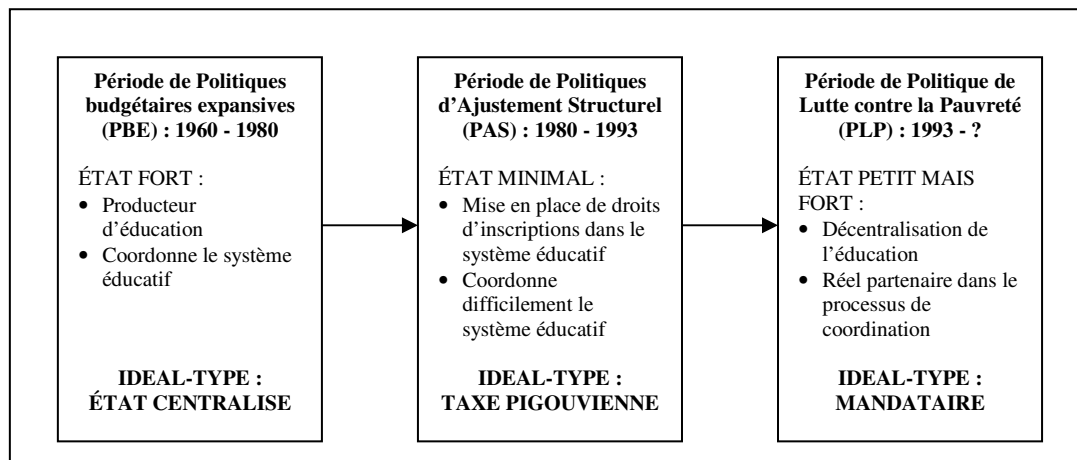
- L'Etat, dans son sens administratif, c'est-à-dire le Ministère des Finances et les autres institutions publiques (notamment les ministères techniques et les administrations locales) ;
- La société civile, qui comprend les groupes intermédiaires entre l'Etat et l'individu (corporations d'entreprise, organisations non gouvernementales...) et les citoyens, dont les pauvres ;
- Les bailleurs de fonds, en distinguant les IBW des autres bailleurs (multilatéraux et bilatéraux).

Les trois logiques émises par la Banque mondiale (« ownership », « empowerment » et « accountability ») sont censées permettre une meilleure organisation des systèmes éducatifs. L'*empowerment* est censé permettre la prise en compte de l'aspiration de la population, notamment à travers l'idée que les politiques sont impulsées « par le bas », c'est-à-dire par la société civile. Ceci devrait générer de nouveaux espaces de débat démocratique (*accountability*) et accroître la participation de la « société civile ». Par ailleurs, en laissant les États construire eux-mêmes leur stratégie de lutte contre la pauvreté (*ownership*), la notion d'appropriation devrait permettre d'augmenter l'efficacité dans les politiques et de limiter les cas de corruption et de non application des conditionnalités.

D'un point de vue idéal-typique, cette vision correspondrait ainsi à la position de mandataire de la part de l'État, c'est-à-dire à une position où l'État a une place dans l'économie mais où son action se doit d'être décentralisée et surtout où la société civile et les acteurs privés ont également leur place légitime dans le processus de production.

Nous pouvons résumer notre construction idéal-typique dans le schéma suivant.

Figure 1 : Construction idéal-typique de la place conférée à l'État dans l'éducation par la Banque mondiale



4. UNE PLACE DE L'ÉTAT REDUITE ET DES POLITIQUES SOCIALES MINIMALES

4.1. Une "appropriation civile" rendue délicate

Si l'on analyse réellement la nature du partenariat présenté, on peut dégager des aspects critiques, pouvant conduire à des incohérences patentes : les différentes logiques (d'appropriation, de participation et d'écoute de la société civile¹²) perdent de leur sens dès lors qu'on analyse de plus près l'élaboration des DSRP, l'existence d'une hypothétique "société civile" ou encore les stratégies souvent contradictoires entre les institutions financières

¹² En anglais : ownership, accountability et empowerment.

internationales et les Etats africains... De façon surprenante, la société civile n'est pas l'objet d'une définition précise par la Banque mondiale, malgré son rôle clé dans le processus. Ce terme très généraliste renvoie en réalité à des définitions extrêmement diverses selon les auteurs et les époques. Dans son acception la plus commune, la société civile peut être définie par exclusion : ce n'est ni l'Etat ni la sphère marchande (Cling et *al.* [2002]). La "société civile" peut être comprise comme les associations non lucratives et non officielles censées avoir du pouvoir sur les politiques, les normes. En vérité, la société civile se réduit aux simples ONG :

"Dans la pratique, les organisations non gouvernementales (ONG) sont considérées généralement comme les seules à être représentatives de la société civile, alors qu'elles n'ont pourtant souvent que peu de représentativité, de légitimité et de capacité."

Cling et *al.* [2002], p.189

Par ailleurs, la "société civile" est considérée comme un bloc homogène, alternatif à l'Etat. En se basant de plus en plus sur les ONG, la Banque mondiale reconnaît implicitement que l'action de l'Etat est inefficace en matière de lutte contre la pauvreté (Levine [2002]). En cela, il convient de se demander si les ONG sont vraiment capables de lutter contre la pauvreté (Raffinot [2002]).

Le rôle central joué par les ONG (par défaut, en l'absence d'autres organisations représentatives) risque d'accroître les effets pervers habituels, liés à leur fonction de "courtier en développement" (captation de la rente du développement, selon Lautier [2001]). Comment légitimer l'action démocratique d'une ONG, surtout lorsque ses membres sont souvent des personnes non élues démocratiquement ? Par ailleurs, il faut souligner l'extrême diversité des organisations nommées au titre d'ONG (cela allant de simples associations culturelles, à des organisations religieuses, des associations à vocation humanitaire...) ; et surtout, la division prégnante qui existe entre les ONG du Nord et celles du Sud, malgré les discours actuels sur l'émergence d'une hypothétique "société civile mondiale". Par exemple, lors du mouvement Jubilé 2000 en faveur de l'annulation de la dette des tiers-mondes, on a observé un scindement en deux, séparant d'une part le groupe des pays riches (Jubilé North) et, de l'autre, le groupe des pays pauvres (Jubilé South). Dès lors, on peut remettre en question le poids prépondérant conféré aux ONG, celles-ci ne respectant presque jamais les trois critères émis par la Banque mondiale, cités plus haut (légitimité, représentativité, capacité).

4.2. Un "partenariat" qui risque de réduire davantage l'action de l'État

Le Rapport sur le développement dans le monde de 1997 de la Banque mondiale marquerait un changement dans la politique de développement. Il est explicitement reconnu que les bailleurs de fonds ont pu contribuer à la dégradation de la situation institutionnelle du pays, notamment en aggravant la fragmentation du pouvoir central (World Bank [1997]). Pour autant, le véritable débat sur l'État n'a pas encore eu lieu au sein de l'administration des IBW, notamment en raison des présupposés théoriques de la Banque mondiale qui l'empêchent de considérer l'État comme un acteur véritable dans la lutte contre la pauvreté (voir encadré 2). Celui-ci n'est perçu que comme un organe de pilotage et non un acteur véritable. En se basant sur l'approche de l'Ecole des Choix Publics et notamment sur la théorie de la « société civile », la Banque mondiale relègue l'État au rang de suppléant du marché. En définitive, en gardant les concepts flous de "good governance", de "capacity

building" et de "civil society", la Banque mondiale ne semble pas encline à privilégier une approche de lutte contre la pauvreté vraiment axée sur l'État.

Encadré 2 : Les appuis théoriques de la Banque mondiale

1. Nouvelle économie politique : (Olson, Buchanan, Tullock et Tollison, théorie de la recherche de rentes (*rent seeking theory*)) : Le point central est que les ressources utilisées à cette fin ne génèrent pas de richesse et ne constituent qu'un gaspillage de ressources en opérant un transfert de richesses existantes entre différents groupes ou différents agents économiques. Dans cette approche, l'État est désagréé et tous les fonctionnaires ou hommes politiques se comportent, comme tout acteur économique, conformément au principe de maximisation du profit, ce qui va généralement dans le sens contraire d'une intervention "altruiste".

2. Développement néo-institutionnalistes : (Olson) : C'est plus particulièrement la notion de coût de la formation d'un groupe de pression qui est utilisée par les IBW. Plus le groupe est important, plus les coûts sont élevés et plus les problèmes de "cavalier libre" (passager clandestin, free riding, resquillage) sont importants. Ainsi réduire la place de l'État reviendrait à minimiser ses coûts de fonctionnement.

3. Théorie de la "société civile" : (Soto) : L'informel et l'organisation "spontanée" de la société civile sont des formes de résistance à l'État et des réponses créatives à son incapacité. La Banque mondiale cherche continuellement à trouver des acteurs "en dehors" de l'État. Par exemple l'apparition du concept de "société civile" ne vient-il pas suppléer la place de représentant démocratique du peuple conférée à l'État ?

Source : Hibou [1998]

Finalement, le rôle de l'État ne revient qu'à accompagner le marché. L'économie, dans la vision de la Banque mondiale, devient le foyer de l'organisation sociale et les institutions autres qu'économiques se voient encastrées dans les relations de marché, ce qui est une singulière inversion de ce que nous apprennent les travaux de chercheurs aussi importants que Polanyi en sociologie, ou Pigou en économie.

Par exemple, en matière éducative, le rôle de l'État n'est plus de participer à la production d'éducation, mais uniquement à son pilotage. Le système éducatif devient décentralisé, contrôlé localement par de petites unités privées (ONG, familles) et le rôle de l'État se réduit à émettre des signaux et à fixer des normes et programmes. Le système que prône la Banque mondiale est le système décentralisé où, compte tenu du fait que l'État ne parvient pas à combler la demande, il est contraint d'abandonner sa fonction régalienne d'éducation (voir Bourdon [2002] pour une approche typologique des différentes formes d'organisation de l'éducation). Effectivement, un des attributs du régalien est d'émettre des normes, mais ici les DSRP montrent bien que ces normes sont imposées par les organisations internationales qui définissent elles-mêmes les critères de bonne gouvernance. A travers ces impositions, le principe d'*ownership* perd toute crédibilité. En ce sens, il est illusoire de penser qu'un pays africain, en raison des pressions qui sont effectuées actuellement, notamment en matière de réduction de la dette, a une marge de manœuvre adéquate, que ce soit dans les domaines relevant de l'éducation ou les autres (notamment en ce qui concerne la privatisation des services publics). On pourrait noter là une incohérence entre le discours, qui tend à laisser croire à une appropriation nationale, et la réalité, qui montre plutôt une logique d'alignement sur les principes émis par la Banque mondiale. Cette incohérence est nettement perceptible dans le terme de "crédible" : la Banque n'accepte de financer que les pays qui affichent une politique éducative "crédible". Dans les faits, cette "crédibilité" ne correspond

qu'à l'alignement des politiques éducatives nationales aux valeurs-cibles¹³ de la Banque. Dans le même ordre d'idées, en poussant les Etats africains à rédiger des rapports DSRP d'une trop grande ambition, la Banque mondiale ne prépare-t-elle pas sa future légitimation d'une moindre efficacité de l'intervention publique en matière de gestion de la dette ? Les fonds débloqués par les institutions internationales seront certainement très en-deçà de la somme nécessaire pour aboutir à l'objectif d'Education pour Tous. On peut ainsi se demander si les objectifs fixés pour les États d'Afrique ne sont pas volontairement inatteignables, ce qui permettrait de justifier *ex-post* une évolution de l'aide inadéquate, en en faisant porter aux États la responsabilité (Hénaff [2003]).

La Banque mondiale prônant la décentralisation de l'éducation, le schéma classique de centralisation de l'éducation au niveau national disparaît, laissant aux collectivités locales et, le plus souvent, aux ONG le soin d'organiser l'éducation. Comme le souligne Akkari [2002], théoriquement, la décentralisation peut améliorer l'éducation publique dans les pays en voie de développement, à condition d'associer plus étroitement les communautés locales à la gestion de l'école. Mais ceci suppose l'existence préalable d'une organisation démocratique de la vie politique locale. Lorsque l'on constate la désorganisation chronique des systèmes éducatifs, pourtant théoriquement centralisés, on imagine mal comment une décentralisation pourrait conduire à améliorer l'efficacité dans la gestion des écoles. Surtout, une décentralisation opérée sans une péréquation organisant la solidarité financière entre les régions peut aboutir à une éducation publique liée à la richesse fiscale et peut donc s'avérer contre-productive.

Cette logique de réduction de l'action étatique est soutenue en partie par la théorie de la « société civile » qui permet à la Banque de supposer que le financement privé de l'éducation est plus efficient que le financement public, car il est notamment soumis à une logique de rentabilité. Or, d'un côté il semble difficile pour l'Afrique de distinguer dépenses privées d'éducation et dépenses publiques, mais aussi il est fortement discutable d'admettre une quelconque efficience supérieure à la dépense privée (Tapinos, Hugon, Vimard [2002]).

5. CONCLUSION : DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL A L'AJUSTEMENT SOCIAL ?

Au cours de cette contribution, nous avons tenté d'analyser les limites du discours que portait la Banque mondiale en matière de réforme de l'État en Afrique. Il nous a semblé utile d'utiliser l'approche en terme d'idéal-type développée par Weber et d'aboutir à une analyse historique de la place que confère la Banque à l'Etat dans la gestion publique. Passant des politiques budgétaires expansives des années suivant la décolonisation, les pays d'Afrique se sont vus contraints pour la plupart à des politiques d'ajustement structurel. Ces politiques ont conduit dans de nombreux pays à déstructurer le faible tissu social construit depuis la décolonisation et à instaurer une logique de rentabilité économique dans des secteurs sociaux, tels que celui de l'éducation. Depuis 1993 pourtant, la Banque mondiale affirme avoir changé d'optique, laissant présager un « retour du social ». Pour autant, notre analyse idéal-typique semble plutôt conclure à des changements mineurs, sinon de vocabulaire. Au final, les politiques d'ajustement seraient déguisées par quelques ajustements sociaux. Ainsi, la Banque mondiale ne ferait qu'étendre le processus d'imposition de norme à de nouveaux domaines de la vie sociale, notamment l'éducation, un domaine qu'elle contrôlait relativement peu avant les

¹³ Dans un rapport rendu largement public, la Banque mondiale a émis des « recommandations » aux pays désireux faire partie de l'initiative PPTE. Ces « recommandations » sont en réalité des « normes » imposées par la Banque aux pays désireux d'être crédibles... Voir World Bank [2002] pour le rapport.

plans d'ajustement structurels des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Ces « nouveaux » cadres normatifs de la Banque mondiale ne remettent pourtant pas en cause l'appui sur le modèle néoclassique de base qui privilégie les forces du marché. Le réel changement résiderait plutôt dans la volonté de rendre le « market-oriented model » plus efficace et surtout politiquement plus stable. Et ceci en favorisant une approche instrumentaliste de l'Etat comme promoteur, avant toute autre fonction, d'une certaine forme de croissance économique (Winter [2001]).

Malgré cette volonté officielle de s'amender, le schéma théorique d'un Etat minimal qui sert de ligne directrice aux politiques éducatives de la banque mondiale est peu convaincant : comment propulser une croissance économique dans un pays où l'on relègue le rôle de l'Etat à un simple coordinateur entre les différentes parties, sa place, à celle d'un simple « partenaire » ? Et dans quelle mesure s'agit-il d'une « autre » politique que celle dont les effets inégalitaires ont déjà été avérés ?

BIBLIOGRAPHIE

Akkari A. [2002], "Banque mondiale et éducation : une pensée unique ?", in Politiques et stratégies éducatives. Termes de l'échange et nouveaux enjeux Nord-Sud, ouvrage dirigé par Abdeljalil Akkari, Ronald Sultana & Jean-Luc Gurtner, Editions Transversales, Paris, pp.11-43.

Assidon E. [2002], Les théories économiques du développement, Collection Repères, Edition La Découverte, Paris.

Bourdon J. [2002], "La Banque Mondiale et l'Education ou est-il plus simple de construire de grands barrages que de petites écoles ?", *Economies et Sociétés*, n°3-4/2002, Cahiers de l'ISMEA, France, pp. 501-532.

Cling, J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (dir.) [2002], Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, Paris, Economica

Hénaff N. [2003], « Quel financement pour l'école en Afrique », *Cahiers d'études africaines*, n°169-170.

Hibou B. [1998], "Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire", *Les Etudes du CERI*, n°39, mars, Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Hugon P. [2001], Economie de l'Afrique, Editions La Découverte, Collection Repères n°117, Paris.

Lautier B. [2001], "Sous la morale, la politique : la Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté", *Politique Africaine*, n°82, juin, pp. 169-176.

Laval C. et Weber L. [2002], Le nouvel ordre éducatif mondial : OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne, Editions Nouveaux Regards.

Levine A. [2002], "Convergence or Convenience ? International Conservation NGOs and Development Assistance in Tanzania", *World Development*, vol. 30, No. 6, Great Britain, pp. 1043-1055.

Paul J.-J. (dir.) [1999], Administrer, gérer, évaluer les systèmes éducatifs. Une encyclopédie pour aujourd'hui, Editions ESF, Paris.

Poterba J.M. [1994], "Government intervention in the markets for education and health care : how and why ?", NBER Working Papers, Cambridge.

Raffinot M. [2002], "Vite fait ou Bien fait ? L'économie politique de la lutte contre la pauvreté au Mali", *L'Economie Politique*, n°16, 4^e trimestre 2002, pp. 55-69.

Srinivasan T.N. [2000], "The Washington Consensus a Decade Later : Ideology and The Art and Science of Policy Advice", *World Bank Research Observer*, vol. 15, n°2, August, pp. 265-270.

Stiglitz J.E. [2003], La Grande Désillusion, Editions Le Livre de Poche, Paris.

Tapinos G.P., Hugon P. et Vimard P. [2002], La Côte d'Ivoire à l'aube du XXIème siècle, Editions Khartala, Paris.

Unesco [2004], *Education for All Global Monitoring Report 2005 – The Quality Imperative*, Paris

Williamson J. [2000], "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus ?", *World Bank Research Observer*, vol. 15, n°2, August, p. 251-264.

Winter G. [2001], Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs., Editions Karthala-IRD, Paris. Voir notamment les chapitres 9 et 18.

World Bank [2002], "Achieving Education For All By 2015, Simulations Results For 47 Low- Income Countries", World Bank, Washington.

World Bank [1997], World Development Report : State in a Changing World, Oxford, Oxford University Press for the World Bank.